

Von den Mühlen der Ebene: Wirkungen tariflicher Weiterbildungsregelungen im öffentlichen Dienst und in der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württembergs im Vergleich

Bahn Müller, Reinhard; Hoppe, Markus

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bahn Müller, R., & Hoppe, M. (2012). Von den Mühlen der Ebene: Wirkungen tariflicher Weiterbildungsregelungen im öffentlichen Dienst und in der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württembergs im Vergleich. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 19(1), 7-30. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-344058>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Reinhard Bahn Müller, Markus Hoppe*

Von den Mühen der Ebene: Wirkungen tariflicher Weiterbildungsregelungen im öffentlichen Dienst und in der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württembergs im Vergleich**

Zusammenfassung – Mit Blick auf den rasanten Wandel von Arbeitsanforderungen gewinnt die berufliche Weiterbildung auch in der Tarifpolitik an Gewicht. Nach langem Vorlauf mit Tarifregelungen in kleineren Branchen und einzelnen Tarifregionen wurden seit der Jahrtausendwende erstmals auch in großen Branchen Qualifizierungsabkommen abgeschlossen. Als Türöffner fungierten dabei mehrheitlich Vereinbarungen, die einen Anspruch der Beschäftigten auf ein jährliches Qualifizierungsgespräch vorsehen. Im Rahmen dieses Gespräches ist zu klären, ob und welcher Qualifizierungsbedarf besteht. Zwei dieses quantitativ bedeutsamsten Typs von Qualifizierungsabkommen werden hier näher behandelt: Der Qualifizierungstarifvertrag für die M+E-Industrie Baden-Württembergs von 2001, der Vorlage für die fünf Jahre später abgeschlossenen Regelungen in den anderen Tarifregionen der M+E-Industrie war sowie die Qualifizierungsbestimmungen für den Öffentlichen Dienst (§ 5 TVöD). Der Beitrag informiert auf Basis repräsentativer Befragungen von Betriebs- und Personalräten sowie Personalmanagern über den Umgang der Betriebsparteien mit den Tarifregelungen und deren Wirkungen, diskutiert Gründe für die zwischen den Branchen unterschiedlichen, insgesamt jedoch recht schwachen Effekte und ventiliert die Potentiale wie die Grenzen von tariflichen Qualifizierungsregelungen des hier diskutierten Typs aus tarifstrategischer Perspektive.

Struggles of the Plain: Effects of Collective Agreements on Further Education in the German Public Sector and Metal and Electrical Industry

Abstract – In view of the rapidly changing work requirements further training is seen as an increasingly important but not yet fully developed field of collective bargaining activities. After a long term regulation experience in several small industries or singular regions some new collective agreements on further training have been signed in several huge branches since the beginning of the new millennium. Mostly agreements which stipulate employees' right for an annual qualification need appraisal occurred as the door-opener in the public service ("§ 5 TVöD") in 2005 as well as in the regional metal and electrical industry of Baden-Wuerttemberg ("Qualifizierungstarifvertrag") in 2001, which can be understood as the blueprint of the agreements in the rest of the German metal and electrical industry and in the Public Sector, too. Based on several representative surveys, the article illustrates how human resource managers and works councils and staff councils in the public service deploy the qualification provision of these agreements, describes the (low) effects which can be recorded until now, discusses the reasons for its small impact and draws some conclusions based on the hitherto experience in the perspective of forthcoming collective bargaining activities in this field.

Key words: further training, collective bargaining, collective agreements, human resource management (JEL: J24, J52)

* Reinhard Bahn Müller, Markus Hoppe, beide Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur e.V. (F.A.T.K.) an der Universität Tübingen, Haußerstr. 43, D – 72076 Tübingen. E-Mail: reinhard.bahnmueller@uni-tuebingen.de, markus.hoppe@uni-tuebingen.de.

** Artikel eingegangen: 15.8.2011
revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 4.11.2011.

1. Einleitung

In den letzten Jahren haben sich die Gewerkschaften auf nationaler wie auf internationaler Ebene¹ verstärkt einer Tarifierung der beruflichen Weiterbildung zugewandt – und dies mit Erfolg. Nach langem Vorlauf mit Tarifabkommen in kleineren Branchen (z. B. Textil- und Bekleidungsindustrie, Druckindustrie, Bauwirtschaft, Land- und Forstwirtschaft, Schmuck- sowie Feinstblechindustrie) und singulär gebliebenen Qualifizierungsregelungen in einzelnen Tarifregionen (z. B. M+E-Industrie Baden-Württemberg) gelang es ihnen im letzten Jahrzehnt, auch flächendeckend in großen Branchen neue Abkommen abzuschließen, so etwa in der chemischen Industrie (2003), in der Metall- und Elektroindustrie (nachfolgend M+E-Industrie) (2001 und 2006), im Öffentlichen Dienst (nachfolgend ÖD) (2005/2006) und im Versicherungsgewerbe (2007) (Bahn Müller 2009). Allein mit den zuletzt genannten vier Branchen kamen etwa 5 Mio. Beschäftigte hinzu, die tarifliche Ansprüche aus Weiterbildungsvereinbarungen anmelden können. Zudem gibt es eine wachsende Anzahl thematisch einschlägiger Firmentarifverträge sowie Betriebsvereinbarungen (vgl. Busse/Heidemann 2005; Heidemann 2010; Busse/Seifert 2009). Die zur Jahrtausendwende noch zutreffende Diagnose, wonach die betriebliche Weiterbildung ein weitgehend nicht reguliertes Feld sei (Dobischat/Seifert 2001: 99), trifft nur noch eingeschränkt zu.

Trotz der gewerkschaftlichen Erfolge stellt sich die Frage, ob auf tarifpolitischem Weg in der betrieblichen Weiterbildung wirklich etwas bewegt werden kann. Die Wirkungsmächtigkeit von Tarifabkommen ist zum einen von der Tarifbindung der Betriebe und Beschäftigten abhängig, die bekanntermaßen rückläufig sowie branchenbezogen sehr unterschiedlich ist (Ellguth/Kohaut 2011). Während im ÖD nach wie vor annähernd 100% der Beschäftigten in tarifgebundenen Einrichtungen arbeiten, liegt die Quote im verarbeitenden Gewerbe bei etwa 50% und in der Informations- und Kommunikationsbranche unter 30%. Ein zweiter Einflussfaktor ist die Art der tariflichen Regulierung. Tarifliche Qualifizierungsregelungen folgen bisher keinem Standardmodell, es existiert vielmehr ein breites Spektrum von Regulierungsansätzen, die auf unterschiedliche Risiken und die damit verbundenen Qualifizierungsnotwendigkeiten zielen (z. B. Übergang vom Ausbildungs- in das Beschäftigungssystem, betriebliche Änderungen und Umstrukturierungen, Unterbrechung der Erwerbstätigkeit) (Bispinck 2000). Quantitativ am bedeutsamsten sind Abkommen, bei denen die Verpflichtung der Betriebe zur Bedarfsermittlung und Weiterbildungsplanung sowie der Anspruch der Beschäftigten auf ein jährliches Qualifizierungsgespräch im Mittelpunkt stehen. Sie fungieren als Türöffner einer tariflichen Regulierung von Weiterbildung. Entsprechende Abkommen existieren derzeit in vier Branchen mit mehr als 4 Mio.

¹ So hatte der Europäische Metallgewerkschaftsbund (EMB) das „persönliche, tarifvertragliche Recht auf Qualifizierung und Weiterbildung“ ins Zentrum der ersten gemeinsamen Forderung in Tarifverhandlungen gestellt (EMB 2005).

Beschäftigten (M+E-Industrie, ÖD, Versicherungswirtschaft, Druckindustrie). Kein anderer Typ tariflicher Qualifizierungsvereinbarungen ist so weit verbreitet.²

Mit zwei dieser Abkommen werden wir uns hier genauer befassen: mit den Qualifizierungsbestimmungen des TVöD (§ 5) und mit dem Qualifizierungstarifvertrag für die M+E-Industrie Baden-Württembergs, der sowohl Vorbild für die 2006 erfolgte (modifizierte) Erweiterung des Geltungsbereichs auf die anderen Tarifregionen der M+E-Industrie als auch für die Tarifregelungen für den öffentlichen Dienst war.³ Gestützt auf Parallelbefragungen von Managern und Betriebs- bzw. Personalräten wird der Frage nachgegangen, welche betrieblichen Effekte diese im Regulierungsansatz vergleichbaren tariflichen Qualifizierungsbestimmungen bisher hatten. Darüber hinaus interessiert auf tarifpolitischer Ebene, ob Gewerkschaften mit Abkommen dieses Typs ihren strategischen Zielen näher kommen, sich als relevanter Akteur in der betrieblichen Weiterbildung zu platzieren, neue Zielgruppen anzusprechen und Beschäftigte wie deren Interessenvertretungen in die Lage zu versetzen, wirksam das betriebliche Weiterbildungs-geschehen beeinflussen zu können.

Es wird die These vertreten, dass der in beiden Branchen realisierte „Soft-law-Typ“ einer tariflichen Regulierung von Weiterbildung mit geringem Verpflichtungscharakter, wenigen materiellen Mindestnormen sowie auf Prozesse und Strukturen zielenden Regelungen zwar der Erschließung eines neuen Tarifterrains dienen kann, jedoch wenig substantielle Effekte und Impulswirkungen für die betriebliche Weiterbildungspraxis verspricht. Allerdings wird durch den Branchenvergleich auch deutlich,

² Regelungen mit einem zeitlich quantifizierten Weiterbildungsanspruch für alle Beschäftigten, der Kernforderung der Gewerkschaften, existieren bisher lediglich in einigen kleinen Branchen (z. B. Gerüstbau, Buchhandel, Land- und Forstwirtschaft) und in einzelnen Unternehmen (Sanders 2006; Heidemann 2010). Wo es ihn gibt, ist er meist auf bestimmte Berufsgruppen oder einen kleinen Anteil der Belegschaft begrenzt (z. B. in der T+B-Industrie auf 2% der Belegschaft, in Krankenhäusern auf Ärzte, in Kommunen auf Erziehungsberufe). Auch Lernzeitkonten sind bislang wenig verbreitet (Busse/Seifert 2009: 13). Überbetriebliche Fondslösungen zur Finanzierung und Steuerung der Qualifizierungsaktivitäten gibt es in der T+B-Industrie, im Baugewerbe, in der Land- und Forstwirtschaft sowie in der Feinstblechindustrie.

³ Die 2006 außerhalb Baden-Württembergs abgeschlossenen Qualifizierungstarifverträge für die M+E-Industrie unterscheiden sich vor allem hinsichtlich des Status und der Bedingungen eines Qualifizierungsgesprächs. In Baden-Württemberg sind Qualifizierungsgespräche obligatorisch und an keine weiteren Voraussetzungen gebunden. In den anderen Tarifregionen ist festgelegt, dass arbeitgeberseitig zunächst der betriebliche Qualifizierungsbedarf festgestellt und mit dem Betriebsrat beraten werden muss, bevor Qualifizierungsgespräche mit den Beschäftigten stattfinden. Nicht übernommen wurde zudem die Einrichtung einer paritätisch finanzierten und getragenen Agentur zur Förderung von Weiterbildung. Es gibt allerdings bisher keine Anhaltspunkte für markante Unterschiede in den Effekten der regionalen Spielarten von Qualifizierungstarifverträgen in der M+E-Industrie (vgl. Lenz/Voß 2009). Wir gehen insofern auch davon aus, dass die von uns für Baden-Württemberg ermittelten Befunde auch für die restliche M+E-Industrie kennzeichnend sind, die Impulswirkungen jedenfalls nicht negativ überzeichnet sind, zumal es in Baden-Württemberg eine Vorgängerreglung gab und eine sicher nicht unterdurchschnittliche Sensibilität der Betriebs- und Tarifparteien für dieses Themenfeld.

dass sich das Engagement bei der Umsetzung, die Effekte im Konkreten und auch die Bewertung der Tarifregelungen durch die betrieblichen Akteure trotz inhaltsähnlicher Tarifregelungen unterscheiden, was Ausdruck ihrer Kontextabhängigkeit ist. Der Sensibilisierung der betrieblichen Akteure im Vorfeld, der Entstehungs- und Durchsetzungsgeschichte der Tarifregelung sowie der Umsetzungsbegleitung durch die Tarifparteien kommt demnach eine maßgebliche Bedeutung zu (Bahn Müller/Hoppe 2011: 324 f.).

Der Beitrag skizziert in einem ersten Schritt (Kap. 2) die Grundpositionen in der Kontroverse um eine Regulierung bzw. Tarifierung von Weiterbildung und legt die Relevanz tariflicher Qualifizierungsregelungen aus gewerkschaftlicher Perspektive dar. Nachfolgend wird die empirische Basis des Beitrags präsentiert (Kap. 3). Die Qualifizierungsregelungen für die beiden hier zur Diskussion stehenden Branchen der M+E-Industrie Baden-Württembergs und des ÖD werden im vierten Kapitel vergleichend vorgestellt, um schließlich im fünften Kapitel die empirischen Ergebnisse zum Umgang der Betriebsparteien mit den Qualifizierungsbestimmungen sowie die von ihnen registrierten Wirkungen und Bewertungen zu diskutieren. Danach wird den Ursachen der insgesamt recht schwachen Effekte nachgegangen, zudem werden Gründe für die branchenbezogenen Unterschiede herausgearbeitet (Kap. 6), um im abschließenden Kapitel 7 die Möglichkeiten und Grenzen solcher Tarifregelungen zu bilanzieren.

2. Der Streit um die Regulierung von Weiterbildung und die Relevanz tariflicher Qualifizierungsbestimmungen

So breit der gesellschaftliche Konsens über die Notwendigkeit und Nützlichkeit von Weiterbildung ist, so strittig ist zugleich, ob und wie die „vierte Säule des Bildungssystems“ reguliert werden soll. Dieser Streit ist nicht neu, er begleitet die Diskussion vielmehr seit den Bildungsreformdebatten in den 1960er Jahren. Die Positionen von Gegnern und Befürwortern einer stärkeren Regulierung sind im Grundsatz dieselben geblieben. Skeptiker, allen voran die Arbeitgeberverbände, loben „Vielfalt und Wettbewerb im Weiterbildungsmarkt“ (IW 1988) und bezweifeln, dass es eines Anstoßes von außen bedürfe, damit Weiterbildung, speziell die berufliche bzw. betriebliche, in ausreichendem Maße betrieben wird. Die Unternehmen hätten die Zeichen der Zeit längst erkannt und würden, schon allein um ihr Überleben zu sichern, die notwendigen Investitionen in das Humankapital vornehmen. Forderungen, die darauf abzielen, einen gesetzlichen oder tarifvertraglichen Anspruch zu begründen, schränken die Flexibilität der Betriebe ein und gefährdeten letztlich die innovative Funktion der Weiterbildung (Weiß et al. 1990: 181 f.). An dieser vor zwanzig Jahren formulierten Position der Arbeitgeber hat sich wenig geändert. „In unserer Vision“, so BDA und BDI 2007, „verzichtet die Politik auf regulierende Eingriffe in den Weiterbildungsmarkt, auf gesetzliche Ansprüche und damit auch auf ein Bundesweiterbildungs-gesetz“ (BDA/BDI 2007: 8). Eine tarifliche Regulierung wird nun zwar nicht mehr ausdrücklich abgelehnt, die Mehrheit der Arbeitgeber kann sich damit jedoch, wie die

vom Institut der deutschen Wirtschaft (IW) regelmäßig durchgeführte Weiterbildungsbefragung von Betrieben zeigt, weiterhin nicht anfreunden.⁴

Die Gewerkschaften proklamieren demgegenüber schon seit den 1960er Jahren, Weiterbildung gesetzlich zu regulieren. Die Bundesregierungen jedweder Couleur haben jedoch bis dato eine bundeseinheitliche Rahmenregelung abgelehnt, weshalb die Gewerkschaften sich genötigt sahen, aus der Not eine Tugend und Weiterbildung zu einem Thema der Tarifpolitik zu machen (Bahn Müller et al. 1993). Einen hohen Stellenwert hatte das Thema allerdings lange Zeit nicht. Beherzter angepackt wurde es erst in den letzten zehn Jahren.

Hintergrund der gewerkschaftlichen Initiativen sind strategische Überlegungen, wie die Attraktivität der Gewerkschaften durch eine Aktualisierung und Ausweitung des interessenpolitischen Mandats bei gleichzeitiger Koppelung mit dem gewerkschaftlichen „Kerngeschäft“ der Tarifpolitik gesteigert werden kann (Frerichs et al. 2004; ver.di 2004; ver.di/IG Metall 2005; Urban 2005; siehe auch Bahn Müller/Hoppe 2011: 319 f.). Klassische Aufgabe der Gewerkschaften sei es, gute Arbeitsbedingungen für die abhängig Beschäftigten auszuhandeln, was impliziere, deren berufliche Kompetenzen zu entwickeln, zu erhalten und zu steigern, wodurch Beschäftigungsfähigkeit gesichert und ggf. ein höheres Entgelt erzielt werden kann (Müller-Jentsch 1999: 247; Bahn Müller 2002). Es liege deshalb auf der Hand, dass sich die Gewerkschaften verstärkt den Fragen der Weiterbildung und ihrer Regulierung zuwenden, zumal sich die betriebliche Weiterbildung bisher weitgehend außerhalb ihres Einflusses vollziehe und bildungspolitische Untersuchungen regelmäßig erhebliche Defizite in der Weiterbildung konstatierten (Baethge/Baethge-Kinsky 2003; Moraal 2009).

Ratsam ist die tarifpolitische Bearbeitung von (Weiter-)Bildung nach Meinung ihrer Protagonisten auch deshalb, weil damit ein erweiterter und zeitgemäßer Interessen- und Gerechtigkeitsbegriff einhergehe. Durch eine „Umorientierung in der Gerechtigkeitsdebatte von einer wachstumsorientierten Verteilungslogik zu einer Perspektive der realen Teilhabe“ werde das Konzept der Verteilungsgerechtigkeit (etwa in Form von Weiterbildungsansprüchen) abgeschwächt aufrecht erhalten und um Fragen der Inklusion und Exklusion in Form von Teilhabechancen bzw. Chancengerechtigkeit (etwa durch gezielte Maßnahmen für Benachteiligte) erweitert (Kreft 2006: 112). Damit verbesserten sich die Chancen, auch bislang gewerkschaftsferne Arbeitnehmergruppen zu erreichen, zumal eine tarifliche Regulierung und Förderung von Weiterbildung die Möglichkeiten des Eingehens auf Interessendivergenzen und -differenzierungen innerhalb der Arbeitnehmerschaft biete. Denn „die konkrete Durchführung der Weiterbildung [ist] von den Fähigkeiten des individuellen Arbeitnehmers und der betrieblichen Bedarfe abhängig [...] und [kann] nur auf betrieblicher Ebene ausgestaltet werden“ (ebd. 112; siehe auch Frerichs et al. 2004: 75 ff.). In einem sich in den letzten Jahren herausbildenden dezentralisierten Mehrebenensystem der Arbeitsbeziehungen (siehe Haipeter 2009; Bahn Müller 2010)

⁴ Lediglich 13% sind demnach der Meinung, tarifliche Regelungen zur Weiterbildung trügen zu einer gezielten Personalentwicklung bei, ein Drittel zeigt sich unentschieden und 49% lehnen diese Position ab (Werner 2006).

sei Weiterbildung in besonderer Weise geeignet, „durch eine vorstrukturierte Funktion verbandlichen Einfluss auf der betrieblichen Ebene auszuüben“. Eine „qualitative und um Bildungsfragen erweiterte Tarifpolitik [könne] sowohl der Heterogenität der innergewerkschaftlichen Interessen Rechnung tragen, eine Antwort auf den Beschäftigungswandel darstellen als auch ihrem wichtigsten Instrument ‚Tarifvertrag‘ zu neuer Geltung und Bedeutung verhelfen“ (Kreft 2006: 110).

Neben strategischen Überlegungen im Kontext einer für nötig erachteten gewerkschaftlichen Modernisierung dürften auch pragmatische Gründe für den Bedeutungsgewinn von Weiterbildung in der Tarifpolitik eine Rolle gespielt haben. Angesichts ausbleibender lohnpolitischer Erfolge lag es nahe, nach möglichst „verteilungsneutralen“ Regulierungsfeldern wie der beruflichen Weiterbildung Ausschau zu halten, auf denen sich tarifpolitisch gleichwohl Erfolge erzielen lassen (Bahn Müller/Hoppe 2011: 320). Als durchsetzungsfähig erwiesen sich vor allem solche Ansätze, die dem Thema eingelagerte Verteilungsfragen von Zeit und Geld zugunsten anderer Aspekte wie der Bedarfsermittlung und Weiterbildungsplanung ausklammern (s.u.).⁵ Solche Fragen kämen etwa bei der Forderung nach einem universellen und quantifizierten Recht auf Weiterbildung zum Tragen.

3. Empirische Basis der Analyse

Die in den nachfolgenden Kapiteln präsentierten empirischen Befunde zu den Effekten und Bewertungen der tariflichen Qualifizierungsregelungen für den ÖD und die M+E-Industrie Baden-Württembergs basieren auf mehreren am F.A.T.K. durchgeführten schriftlichen, standardisierten und postalischen Parallelbefragungen von Personal-/Weiterbildungsmanagern⁶ (PM) einerseits und Betriebs- bzw. Personalräten (BR bzw. PR) andererseits.⁷ Die Befragungen wurden zu unterschiedlichen Zeitpunkten durchgeführt. Die Befragung im ÖD fand im Frühsommer 2010 statt. Einbezogen waren alle Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern (N=1913) sowie alle Landkreise in Deutschland (N=301),⁸ nicht befragt wurden Landes- und Bundesverwaltun-

⁵ Befördert wurde die gewerkschaftliche Initiative wohl auch durch den (verhaltenen) Rückenwind, den eine tarifliche Regulierung von Weiterbildung seitens der Politik erfährt (vgl. Bahn Müller/Hoppe 2011: 319 f.) Wiederholt wurden die Sozialpartner seit 1998 von den Bundesregierungen unterschiedlicher politischer Couleur zum Abschluss branchenbezogener Abkommen aufgefordert, nicht zuletzt um die Politik zu entlasten (BMBF Pressemitteilung 044/2008). Flankiert wird die Initiative von der Europäischen Kommission, die den Sozialpartnern ebenfalls eine „wichtige Rolle“ in der Aushandlung von Vereinbarungen zur Förderung von Weiterbildung zuweist (Kommission 2010: 14).

⁶ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung weiblicher und männlicher Sprachformen verzichtet. Gemeint und angesprochen sind immer beide Geschlechter.

⁷ Die Befragungen sind Komponenten zweier vom BMBF und vom Europäischen Sozialfonds geförderter Projekte zur Implementierung, Anwendung und zu den Wirkungen der tariflichen Weiterbildungsregelungen im ÖD und in der M+E-Industrie Baden-Württembergs.

⁸ Die Rücklaufquote betrug 37% (PR) bzw. 42% (PM). Beantwortet wurden die Fragebögen der Personalräte zu 85% von den Vorsitzenden und zu 12% von deren Stellvertre-

gen. Die Befunde und Aussagen zum ÖD sind damit auf das Segment der Städte, Gemeinden und Landkreise beschränkt. Die Befragungen in der M+E-Industrie Baden-Württembergs wurden in den Jahren 2003 sowie 2005 durchgeführt. In der Befragung des Jahres 2003 wurde schwerpunktmäßig die bis zur Inkraftsetzung des Tarifvertrags vorherrschende Weiterbildungspraxis erfasst, in jener des Jahres 2005 die Effekte des Tarifvertrags und seine Bewertung.⁹

Um die Unterschiede in den Betriebsgrößen zwischen den Branchen und den verschiedenen Befragungen auszugleichen, basieren die nachfolgenden Befunde ausschließlich auf Betrieben bzw. Verwaltungen mit mehr als 200 Beschäftigten.

Tab. 1: Strukturdaten der Befragungssamples

	ÖD-Befragung 2010	M+E-Befragung BaWü 2003	M+E-Befragung BaWü 2005
Befragte Betriebe/Verwaltungen	Tarifgebundene Städte, Gemeinden und Landkreise mit mehr als 200 Beschäftigten	Tarifgebundene Betriebe mit mehr als 200 Beschäftigten	Tarifgebundene Betriebe mit mehr als 200 Beschäftigten
Befragter Personenkreis	a) PM/WB-Verantwortliche b) Personalräte	a) PM/WB-Verantwortliche b) Betriebsräte	a) PM/WB-Verantwortliche b) Betriebsräte
Anzahl einbezogener Fälle	PM: n=384 PR: n= 441	PM: n=105 BR: n=175	PM: n=107 BR: n=148
Summe der Beschäftigten i.d. befragten Betrieben/Verwaltungen	PM: 346.500 PR: 393.686	PM: 111.474 BR: 235.853	PM: 220.077 BR: 243.879

tern. Auf Arbeitgeberseite füllten sie zu 67% die Personal- bzw. Weiterbildungszuständigen aus und zu 28% Mitarbeiter der Personal-/Weiterbildungsabteilung. Die Struktur beider Befragungssamples entspricht hinsichtlich der regionalen Verteilung (West/Ost; Bundesländer), der Größe der Einrichtungen und der Belegschaftsstruktur der Verwaltungen (Frauen/Männer; Beamte/Angestellte; Vollzeit/Teilzeit) weitgehend der Grundgesamtheit. Die Ergebnisse können somit als repräsentativ betrachtet werden (Details siehe Bahnmüller/Hoppe 2010).

⁹ Die Rücklaufquote der Befragung von 2003 lag, bezogen auf beide Samples bei ca. 40%, 2005 lag sie bei 29% (BR) bzw. bei 19% (PM). Beantwortet haben die Fragebogen in den Erhebungen 2003 und 2005 bei den Betriebsräten zu 65% bzw. 64% die Betriebsratsvorsitzenden und zu 14% bzw. 12% deren Stellvertreter. Mitglied in einem betrieblichen Ausschuss für Aus- und Weiterbildung waren 23% bzw. 31%. 72% bzw. 76% der Betriebsräte, die den Fragebogen ausfüllten, waren freigestellt. Bei den Managern füllten die Fragebögen im Jahr 2003 zu 78% die Personalleiter der Firmen aus, 6% waren Leiter der Weiterbildung, 8% Mitarbeiter der Personal- bzw. Weiterbildungsabteilung. Eigentümer und Geschäftsführer und deren Mitarbeiter stellen zusammen 5%, Betriebsleiter 1% des Rücklaufs. In der Befragung 2005 lag der Anteil der Personalleiter niedriger (58%), dafür jener der Leiter der Weiterbildung sowie von Mitarbeitern der Personal- oder Weiterbildungsabteilung höher (26% bzw. 22%). Zu den Details der Empirie für die M+E-Industrie siehe Bahnmüller/Fischbach 2006: 35-38.

4. Die Qualifizierungsregelungen für die M+E-Industrie Baden-Württembergs und für den ÖD: Inhalte und Ziele

Was beinhalten die Qualifizierungsbestimmungen für die Metall- und Elektroindustrie Baden-Württembergs und für den öffentlichen Dienst im Einzelnen? Das Herzstück ist der Anspruch der Beschäftigten auf ein regelmäßiges, normalerweise jährlich stattfindendes Qualifizierungsgespräch mit ihrer jeweiligen Führungskraft, in dem festgestellt wird, ob und welcher Qualifizierungsbedarf besteht (TVöD § 5 Abs. 4, TV-Qualifizierung § 3.1 Abs. 1). Dieses Gespräch kann als Einzel- oder Gruppengespräch geführt werden. Soweit ein Qualifizierungsbedarf besteht, sollen die notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen vereinbart werden. Ein Anspruch auf die Teilnahme an Weiterbildungen, auch an solchen, die in einem Qualifizierungsgespräch einvernehmlich als nötig identifiziert werden, existiert nicht. Die Kosten „betrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen“ (M+E-Industrie) bzw. „vom Arbeitgeber veranlasster“ Maßnahmen (ÖD) trägt dieser. Eine Eigenbeteiligung der Arbeitnehmer ist im ÖD in Abhängigkeit vom Verhältnis des betrieblichen und des persönlichen Nutzens möglich, in der M+E-Industrie sind die Kosten für eine „persönliche“ Weiterbildung vom Arbeitnehmer zu tragen, es besteht jedoch ein (gestufter) Freistellungsanspruch für max. fünf Jahre mit Wiedereinstellungsgarantie. Die Qualifizierungsregelungen der beiden Branchen enthalten noch weitere branchenspezifische Besonderheiten, summarisch und kontrastierend lassen sich die Inhalte und Zielsetzungen jedoch wie folgt zusammenfassen:

- Primäre Stoßrichtung beider Regelungen ist es, die Beteiligungs- und Artikulationschancen der Beschäftigten im Prozess der Weiterbildungsplanung via eines von den Beschäftigten einforderbaren Qualifizierungsgesprächs zu erhöhen. Sie sollen ihre Qualifizierungsinteressen regelmäßig und institutionell abgesichert in die betrieblichen Planungsprozesse einbringen können. Die Qualifizierungsregelungen zielen auf Chancengleichheit und darüber hinaus auf eine generelle Systematisierung der Bedarfsermittlungs- und Planungsprozesse in der betrieblichen Weiterbildung als Teil der Personalentwicklung ab.
- Gestärkt werden primär die Individualrechte der Beschäftigten, nicht die Kollektivrechte der Arbeitnehmervertretung. Letztere bleiben unberührt (ÖD) bzw. werden um Initiativrechte und Beratungsverpflichtungen erweitert (M+E-Industrie). Die Individualrechte werden allerdings darauf beschränkt, den Qualifizierungsbedarf artikulieren zu dürfen. Ob sich daraus Qualifizierungsmaßnahmen ergeben, bleibt offen. Ein Anspruch auf Qualifizierung existiert in beiden Branchen nicht.
- § 5 TVöD enthält im Gegensatz zu den Qualifizierungstarifverträgen in der Metallindustrie keine Konfliktregelung für den Fall, dass sich die Führungskraft und der Beschäftigte nicht darauf verständigen können, ob es einen Qualifizierungsbedarf gibt. In der M+E-Industrie entscheidet eine paritätische Kommission bzw. die von den Tarifparteien eingerichtete „Agentur zur Förderung der beruflichen Weiterbildung“.
- Die Möglichkeiten, sich über den Bedarf des einzelnen Unternehmens/der Verwaltung hinaus zu qualifizieren, werden im ÖD nicht erweitert. Auch hierbei ge-

hen die Regelungen für die M+E-Industrie einen Schritt weiter, indem Beschäftigten nach einer gewissen Zeit der Betriebszugehörigkeit das Recht eingeräumt wird, sich (ohne Fortzahlung der Bezüge) für Weiterbildungszwecke mit anschließender Rückkehrgarantie freistellen zu lassen.

- Überbetriebliche Supportstrukturen für Beratung und Unterstützung der betrieblichen Akteure wurden lediglich in der M+E-Industrie Baden-Württembergs durch die Einrichtung einer Agentur zur Förderung von Weiterbildung vereinbart, im ÖD sind sie nicht vorgesehen.¹⁰

5. Betrieblicher Umgang mit den Qualifizierungsbestimmungen, Wirkungen und Bewertungen der Betriebsparteien

Anwendung der Regelungen und deren Wirkung

Wie sind die betrieblichen Akteure mit den Tarifregelungen umgegangen und was haben sie bewirkt? Summarisch lässt sich für den ÖD sagen, dass die Impulse schwach, die Effekte auf eine Minderheit begrenzt und der Anteil der Verwaltungen hoch war, der sich um die Umsetzung bisher nicht gekümmert hat. Die Akteure der M+E-Industrie Baden-Württembergs kommen demgegenüber häufiger zu der Einschätzung, der Qualifizierungstarifvertrag habe Wirkungen gezeigt. Zudem ist der Anteil der Betriebe, die keine Umsetzungsaktivitäten ergriffen haben, geringer. Gleichwohl hat auch hier etwa die Hälfte der Betriebe teils aus „guten“, teils aus „schlechten“ Gründen die Tarifbestimmungen konsequenzlos zur Kenntnis genommen. Zu den „guten“ Gründen zählt eine Weiterbildungspraxis, die aus Sicht der Betriebsparteien besser ist oder zumindest dem entspricht, was der Tarifvertrag fordert, zu den „schlechten“ gehören mangelndes Interesse oder andere Prioritäten.¹¹

¹⁰ Die im ÖD schon seit langem existierenden Aus- und Fortbildungseinrichtungen unterscheiden sich in Zielsetzungen und Aufgaben deutlich von der Agentur zur Förderung der beruflichen Weiterbildung in der M+E-Industrie Baden-Württembergs. Während erstere Anbieter von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sind, ist letztere eine Informations-, Beratungs- und Schlichtungsstelle für die Unternehmen und Betriebsräte, die selbst keine Weiterbildungsmaßnahmen durchführt, sondern diese nur im Rahmen von Pilotprojekten initiiert und begleitet.

¹¹ Will man bei einem Vergleich der Effekte zwischen den beiden Branchen die (unterschiedlichen) Ausgangsbedingungen mit in Betracht ziehen, kommt man hinsichtlich der Weiterbildungsbeteiligung der Beschäftigten zu unterschiedlichen Ergebnissen. Laut Berichtssystem Weiterbildung, einer Personenbefragung (TNS Infratest 2008: 63), sind Angehörige des Öffentlichen Dienstes bei allen Formen der Weiterbildung am stärksten beteiligt (2007: ÖD 48%), die Weiterbildungsbeteiligung in der Industrie liegt mit 33% deutlich niedriger. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die unterschiedliche Qualifikationsstruktur der Belegschaften. In der M+E-Industrie liegt der Anteil der Un-/Angelernten mit ca. 18 % doppelt so hoch wie im ÖD. Legt man die Daten des IAB-Betriebspanels, eine Betriebsbefragung, zugrunde, gleichen sich die Teilnahmequoten an (2008: Öffentliche Verwaltung 28%; Investitions- und Gebrauchsgüter 24%, Produktionsgüter 25%; vgl. Stegmaier 2010: 41). Markante Unterschiede gibt es auf Basis unserer eigenen Befragungen hinsichtlich der Bedarfsermittlung und der Weiterbildungsplanung. Eine systematische und regelmäßige Bedarfsermittlung gibt es nach Angaben des Managements im ÖD in

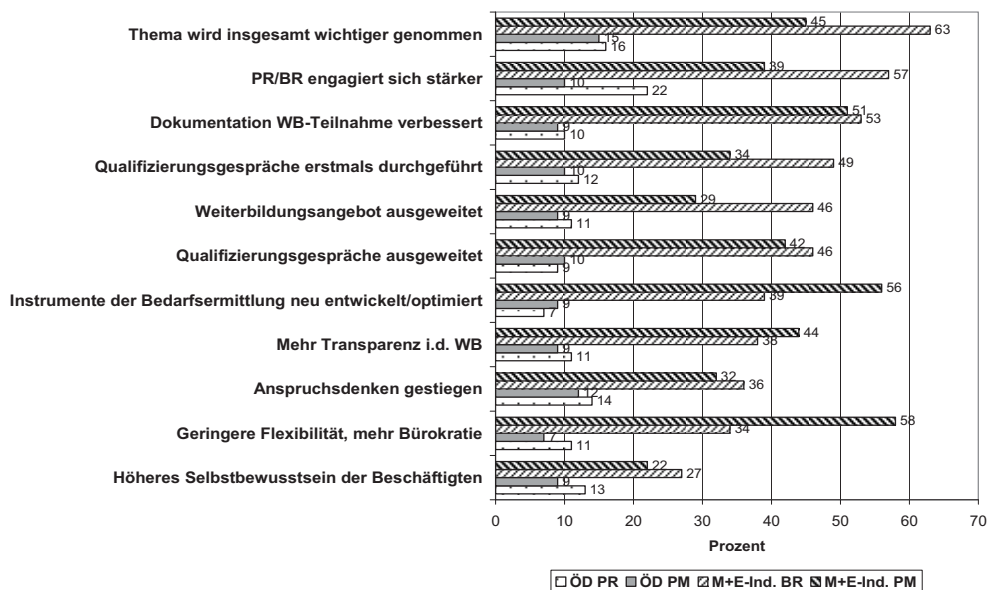
Die Befragten im ÖD geben mehrheitlich an, dass § 5 TVöD „kein Thema“ war (PR 55%, PM 59%). In weiteren 17% (PR) bzw. 22% (PM) der Verwaltungen wurde zwar darüber diskutiert, jedoch kein Handlungsbedarf gesehen, da die betriebliche Weiterbildungspraxis nach übereinstimmender Einschätzung beider Seiten den Anforderungen des Tarifvertrags entspricht. Lediglich in etwa einem Viertel aller Verwaltungen waren die tariflichen Qualifizierungsbestimmungen Anlass, die betriebliche Weiterbildungspraxis zu überprüfen, ein Viertel der Personalräte informierte die Belegschaft über die neuen Regelungen, im Personalmanagement taten dies lediglich 12%. Ein gemeinsames betriebliches Umsetzungskonzept gab es in 14% der Verwaltungen, zur Einrichtung oder Aktivierung einer gemeinsamen Arbeits- oder Projektgruppe kam es in 6% der Fälle. In 11% der Personalratsgremien wurde ein Bildungsausschuss eingerichtet oder aktiviert. Neue Dienstvereinbarungen, die im Kontext des § 5 TVöD stehen, wurden in 9% der Verwaltungen abgeschlossen. Lediglich 4% der Manager wie der Personalräte gaben an, § 5 TVöD werde „als Ergebnis betrieblicher Verhandlungen umgesetzt“. Insgesamt blieben die Aktivitäten, die § 5 TVöD auslöste, somit auf eine Minderheit von maximal einem Viertel aller Kommunen und Landkreise beschränkt.

In der M+E-Industrie Baden-Württembergs hat sich ein größerer Anteil von Betrieben mit dem Qualifizierungstarifvertrag befasst, was sich in den Effekten niederschlägt. So berichten knapp die Hälfte der Betriebsräte und ca. ein Drittel der Manager über erstmals durchgeführte Qualifizierungsgespräche und ähnlich viele geben an, die Qualifizierungsgespräche seien auf bisher nicht einbezogene Beschäftigtengruppen ausgeweitet worden. Etwa die Hälfte gibt an, die Instrumente der Bedarfsermittlung seien neu entwickelt bzw. optimiert worden. Eine Verbesserung bei der Dokumentation der Weiterbildungsteilnahme sowie eine höhere Transparenz des Weiterbildungsgeschehens werden vergleichbar häufig registriert. Bemerkenswert viele (vor allem Betriebsräte) geben zudem an, das Weiterbildungsangebot habe sich ausgeweitet. Insgesamt konstatieren zwischen einem Drittel und etwa 60% der Befragten Effekte auf den von uns abgefragten Ebenen, darunter auch nicht intendierte wie etwa eine Zunahme an Bürokratie bzw. einen Verlust an Flexibilität (siehe Abb. 1). Die Betriebsparteien des ÖD berichten dagegen erheblich seltener von den Tarifregelungen zugeschriebenen Wirkungen. Über die abgefragten Ebenen hinweg liegt der Anteil bei

23% der Verwaltungen, in der M+E-Industrie BaWü sind es 83% der Betriebe. Hinsichtlich der Weiterbildungsplanung sind die Unterschiede ebenfalls beachtlich (ÖD 51%, M+E-Industrie BaWü 86%). An der personellen Ausstattung mit hauptamtlichem Weiterbildungspersonal dürfte dies nicht liegen. Über solches verfügen 44% der Verwaltungen und 41% der M+E-Betriebe in BaWü (Angaben Manager, Betriebe/Verwaltungen größer 200; Befragungsjahre ÖD 2010, M+E-Industrie BaWü 2005). Große Unterschiede zwischen den Branchen in der Versorgung mit einem bedarfsdeckenden Weiterbildungsangebot gibt es nicht. Die Manager des ÖD halten es zu 84% für bedarfsdeckend, jene der M+E-Industrie zu 88% (PR 42%, BR 49%). Auch die Zusammenarbeit zwischen Management und Arbeitnehmervertretung beim Thema Weiterbildung wird vom Management beider Branchen vergleichbar gut bewertet (ÖD 83%, M+E-Industrie 79%; Personalräte ÖD 46%, M+E 38%).

ihnen zwischen zehn und 20%. Bemerkenswert für den ÖD ist der hohe Grad der Übereinstimmung der Angaben von Personalräten und Managern. Die Unterschiede sind sehr gering. Lediglich in der Einschätzung eines gesteigerten Engagements des Personalrats für das Thema Weiterbildung gehen die Fremd- und die Selbstwahrnehmung auseinander (was für die Akteure der M+E-Industrie ebenfalls zutrifft). Die Einschätzungen für die M+E-Industrie scheinen dagegen teilweise interessengeleiteter zu sein: Betriebsräte geben deutlich häufiger positivere Voten hinsichtlich der Sensibilisierungseffekte, der Verbreitung von Qualifizierungsgesprächen und des Weiterbildungsangebots ab, Manager äußern häufiger Zustimmung zu den nicht intendierten Nebenwirkungen wie etwa Flexibilitätsverlusten und Bürokratisierung.

Abb. 1: Als (eher) zutreffend bewertete Effekte der tariflichen Qualifizierungsregelungen (Tarifgebundene Betriebe/Verwaltungen mit mehr als 200 Beschäftigten)



Fragt man summarisch nach den Impulswirkungen, die von den Tarifregelungen bisher ausgingen, zeigt sich dreierlei. Zum Ersten werden sie in beiden Branchen von einem Großteil der Befragten als schwach bis nicht vorhanden eingestuft. Im ÖD kommen 68% der Manager und 78% der Personalräte zu diesem Schluss, in der M+E-Industrie sind es 59% (PM) bzw. 41% (BR). Damit ist zweitens bereits gesagt, dass die Impulswirkungen im ÖD noch deutlich geringer veranschlagt werden als in der M+E-Industrie. Drittens schließlich zeigen sich markante Unterschiede zwischen den Bewertungen der Betriebsräte der M+E-Industrie in BaWü und jenen der Personalräte des ÖD. Die Betriebsräte sprechen den Tarifregelungen (die sie gewollt und im Rahmen einer Tarifbewegung auch durchgesetzt haben) eine stärkere Impulswirkung zu als die Personalräte des ÖD.

Tab. 2: Impulswirkung der tariflichen Qualifizierungsbestimmungen
(Tarifgebundene Betriebe/Verwaltungen mit mehr als 200 Beschäftigten)

<i>Frage: Wie stark waren in Ihrer Verwaltung/Einrichtung bzw. Ihrem Unternehmen insgesamt die Impulse, die bisher von § 5 TVöD/dem Qualifizierungstarifvertrag ausgingen?</i>				
	Kommunen und Landkreise 2010		M+E-Industrie BaWü 2005	
	Personalräte	Manager	Betriebsräte	Manager
Sehr starke/starke Impulse	2	4	15	3
gewisse Impulse	17	27	44	38
Schwache Impulse	21	18	24	27
Sehr schwache Impulse	25	20	12	19
Keine Impulse	32	29	5	13
Weiß nicht	4	3	0	0

Determinanten der Umsetzung und Wirkungen

Unter tarifstrategischer Perspektive dürfte von Interesse sein, ob diejenigen Betriebe und Verwaltungen, in denen die Tarifregelungen Impulse auslösten, einem systematischen Muster folgen. Um der Klärung dieser Frage näher zu kommen, wurde eine binäre logistische Regression mit der Stärke der Impulswirkung als abhängiger Variablen durchgeführt. Im Modell werden mehrere Dimensionen kontrolliert, von denen angenommen wird, dass sie Einfluss auf die Wirksamkeit der Tarifregelungen haben. Integriert wurden die Betriebsgröße, strukturelle Gegebenheiten der Weiterbildungsorganisation, das Kooperationsverhalten der Betriebsparteien sowie der gewerkschaftliche Organisationsgrad in der Belegschaft.

Die Betriebsgröße lässt Effekte erwarten, weil mit steigender Beschäftigtenzahl der Bedarf an professioneller Personalarbeit zunimmt und somit auch die Wahrscheinlichkeit, dass die Tarifregelungen unterstützend aufgegriffen werden. Daher ist zu erwarten, dass in großen Betrieben und Verwaltungen (mehr als 500 Beschäftigte) stärkere Impulse zum Tragen kommen als in kleineren. Auch das Vorhandensein (oder Fehlen) struktureller Gegebenheiten der Weiterbildungsorganisation (vorauschauende Weiterbildungsplanung, systematische Bedarfsermittlung, Existenz von Qualifizierungsgesprächen, Budgetentwicklung) dürfte die Wirksamkeit der Tarifregelungen beeinflussen. Angenommen wird, dass Defizite in der strukturellen Ausstattung die Wahrscheinlichkeit von Impulswirkungen der Tarifregelungen erhöhen.

Die tarifvertraglich vorgesehene und notwendige betriebliche Konkretisierung der Tarifbestimmungen ist zudem Anlass für Betriebsparteien, in Gespräche bzw. Verhandlungen einzutreten, die Kooperation zu intensivieren und betriebliche Regelungen abzuschließen. Dies lässt erwarten, dass auch die Qualität und Verbindlichkeit der Kooperation zwischen den Betriebsparteien (erhoben anhand der Bewertung der Zusammenarbeit zwischen Management und Betriebs-/Personalrat, der Existenz einer Regulierungsgrundlage sowie der Beteiligung der Interessenvertretung in Fragen der Weiterbildung) Einfluss auf die Impulswirkungen der Tarifbestimmungen haben. Je besser die Kooperation bewertet wird, je intensiver die Beteiligung ist und je eher sie

in eine formalisierte vertragliche Form gegossen wurde, desto wahrscheinlicher, so unsere Hypothese, dürften die Qualifizierungsbestimmungen Wirkung zeigen. Positiven Einfluss müsste auch die Höhe des gewerkschaftlichen Organisationsgrades haben, da die tariflichen Qualifizierungsbestimmungen auf Initiative und Druck der Gewerkschaft realisiert wurden. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist auch Ausdruck des Rückhalts, den die Gewerkschaft in der Verwaltung bzw. im Unternehmen als Legitimationsquelle für die Arbeit betrieblicher Interessenvertretungen hat. Je höher er im Betrieb bzw. in der Verwaltung ist, desto wahrscheinlicher, so die Erwartung, sind auch Impulse der Tarifbestimmungen.

Die Ergebnisse der binären logistischen Regressionsanalyse zeigen, dass die geprüften Hypothesen nur zum Teil bestätigt werden, sich insgesamt ein heterogenes Bild an Effekten zeigt und die nachweisbaren Wirkungen keiner einheitlichen Systematik folgen (siehe Tab. 3):

- Ob den tariflichen Qualifizierungsbestimmungen seitens der Betriebsparteien eine Impulswirkung für die betriebliche Weiterbildung zugesprochen wird, bleibt von der Betriebsgröße unbeeinflusst. Möglicher Grund hierfür ist die Fokussierung auf Betriebe mit mehr als 200 Beschäftigten, womit ein Schwellenwert hinsichtlich der Professionalisierung von Personalentwicklung und Weiterbildung bereits überschritten ist.
- Hinsichtlich der strukturellen Gegebenheiten in der Weiterbildung zeigt sich bei einzelnen Variablen ein signifikanter Zusammenhang, bei anderen dagegen nicht. In der Summe weisen die Befunde gleichwohl in eine Richtung: Ein bereits vorhandenes Niveau an Weiterbildung und Planungskultur hat positiven Einfluss darauf, ob die Tarifregelungen wahrgenommen werden und wie mit ihnen umgegangen wird. Sie scheinen – entgegen der Annahme – als „Trendverstärker“ in der betrieblichen Weiterbildung zu wirken, jedoch nicht als „Initialzündler“. Wo die Gegebenheiten schon auf akzeptablem Level etabliert sind, werden die Tarifregelungen am ehesten zum Anlass für Veränderungen bzw. Verbesserungen genommen und ihnen Impulswirkungen zugesprochen. Wo hingegen elementare Voraussetzungen fehlen, verpuffen sie.
- Obwohl die Qualität der Zusammenarbeit der Betriebsparteien auf dem Feld der Weiterbildung für nachhaltige Erfolge essentiell ist, hat dieser Faktor für die Beurteilung der Impulswirkungen der Tarifregelungen branchen- und aktteursgruppenübergreifend keine Bedeutung. Eine gute Zusammenarbeit steigert zwar in drei der vier Akteursgruppen leicht die Wahrscheinlichkeit, den Regelungen Impulswirkung zuzuschreiben, signifikant ist der Einfluss jedoch nicht. Auch die Modellerweiterung der Betriebs- und Personalräte um die Beteiligungsintensität in Qualifizierungsfragen (die es selten gibt) trägt wenig zur Erklärung der Impulszuschreibung bei. Relevant ist aus der Warte der Manager dagegen, ob eine Betriebs-/oder Dienstvereinbarung zu Qualifizierungsthemen abgeschlossen wurde. Ist dem so, werden den Tarifregelungen drei bis fünf Mal häufiger Impulswirkungen zugesprochen. Bemerkenswert ist, dass der Abschluss einer Dienstvereinbarung für Interessenvertretungen nicht signifikant auf die Impulszuschreibung wirkt. Offenbar legen Betriebs-/Personalräte ein breiteres Verständnis dessen an,

was einer adäquaten, für Effekte sorgenden Umsetzung der Tarifbestimmungen angemessen ist, während für das Personalmanagement mit dem Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung der Umsetzungsprozess zum Großteil bereits vollzogen zu sein scheint.

- Keinen signifikanten Einfluss hat entgegen unserer Annahme der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Belegschaft. Auch wenn er höher als im Referenzbereich (1% bis 24%) liegt, zeigen sich keine nachweisbaren Effekte. Eine hohe gewerkschaftliche Präsenz in der Mitarbeiterschaft allein bietet demnach noch keine Gewähr dafür, dass die Tarifabkommen zur Qualifizierung auch Wirkung entfalten. Dies ist möglicherweise auch damit erklärbar, dass die primäre Zielrichtung der Regelungen auf die Planung und Bedarfsermittlung, jedoch weniger auf die Mobilisierung von Beschäftigten zur Weiterbildungsteilnahme fokussiert ist.

Tab. 3: Einflussvariablen zur Erklärung der Wahrscheinlichkeit, den tariflichen Qualifizierungsregelungen eine (sehr starke, starke oder gewisse) Impulswirkung für die Weiterbildung im eigenen Betrieb/in der eigenen Verwaltung zuzuschreiben

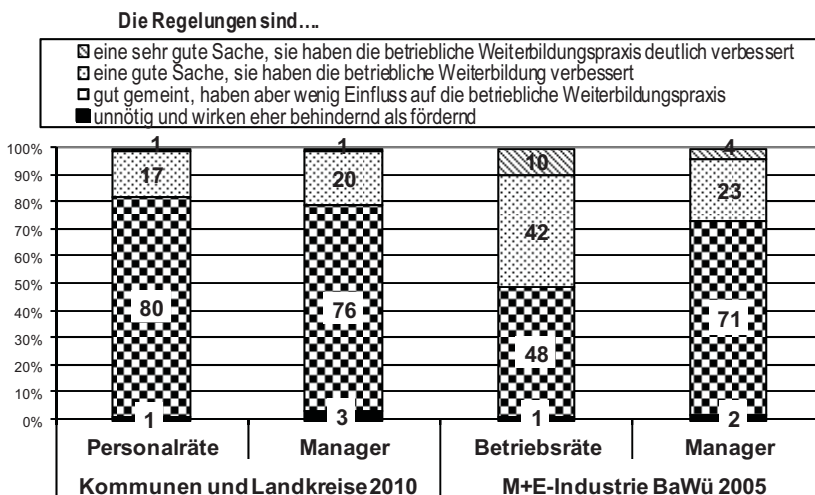
	Manager ÖD	Manager M+E- Industrie	BR M+E- Industrie	Personalräte ÖD
Gültige Fälle	262	83	114	245
	Exp(B)	Exp(B)	Exp(B)	Exp(B)
Betriebsgröße >500	1,121	1,217	2,137	,585
Strukturelle Gegebenheiten in der Weiterbildung				
Vorausschauende WB-Planung vorhanden	1,365	10,362*	,693	,804
Bedarfsermittlung vorhanden	1,346	,512	,523	3,037***
Quali-Gespräch vorhanden	2,571**	,512	4,386*	2,234
WB-Budget Zunahme	1,516	,929	11,368***	3,181***
Kooperation der Betriebsparteien in der Weiterbildung				
Zusammenarbeit PL-BR gut	1,123	,657	2,419	1,452
BV vorhanden	3,761***	5,045***	,473	1,520
BR-Beteiligung Grundsatzfragen stark ^a			2,338	1,092
Beteiligung Bedarfsermittlung stark ^a			2,008	2,075
Beteiligung Teilnehmerauswahl stark ^a			1,121	,961
Beteiligung Kostenregelung stark ^a			,340	2,042
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad der Beschäftigten				
Gew. Organisationsgrad über 25% ^a			,406	,683
Konstante	,054*	,203	,327	,035**
Modellgüte Nagelkerkes R-Quadrat	0,204	0,272	0,454	0,267

Das Modell basiert auf einer binären logistischen Regressionsanalyse mit Impulswirkungen/keine Impulswirkungen als abhängiger Variable. ***/**/* signalisieren einen signifikanten Unterschied auf dem 1%/-5%/-10%-Niveau. ^a Item wurde ausschließlich bei Betriebs-/Personalräten abgefragt.

Bewertung durch die Betriebsparteien

Die insgesamt verhaltenen Effekte finden auch in der Gesamtbewertung der tariflichen Qualifizierungsbestimmungen ihren Niederschlag. Die Bewertungen der Manager beider Branchen fallen diesbezüglich sehr synchron aus und auch die Personalräte des ÖD stimmen in hohem Maße dem Statement zu, die Tarifregelungen seien „gut gemeint, haben aber wenig Einfluss auf die betriebliche Weiterbildungspraxis“. Diesem Statement schließen sich zwischen 71% und 80% der Befragten an. Den beiden positiver formulierten Aussagen, wonach die Qualifizierungsbestimmungen „eine gute Sache“ seien, durch die sich „die betriebliche Weiterbildung verbessert“ oder gar „deutlich verbessert“ habe, stimmen 18% der Personalräte, 21% der Manager des ÖD und 27% jener der M+E-Industrie zu. Erheblich positiver fällt die Bewertung der Betriebsräte der M+E-Industrie aus, von denen 52% die betriebliche Weiterbildung für (stark) verbessert sehen, während „nur“ 48% die Tarifregelungen für gut gemeint, aber wirkungslos halten. Scharfe Kritiker gibt es auf keiner Seite. Der Anteil jener, welche die Tarifregelungen für „unnötig“ und „eher behindernd als fördernd“ betrachten, ist bei allen Befragten marginal.

Abb. 2: Gesamtbewertung der tariflichen Qualifizierungsbestimmungen
(Tarifgebundene Betriebe/Verwaltungen mit mehr als 200 Beschäftigten)



6. Ursachen der schwachen und zwischen den Branchen differenzierten Effekte

Wie lassen sich die Ergebnisse deuten? Woran liegt es, dass die Tarifregelungen insgesamt wenig bewirken? Und wie lassen sich die Unterschiede in den Bewertungen zwischen der M+E-Industrie und dem ÖD erklären? Folgende Gründe scheinen uns hierfür maßgeblich (vgl. auch Bahn Müller/Hoppe 2011: 324 f.):

(1) Charakter der Tarifregelung

Der wichtigste Grund dürfte im Charakter der Tarifregelung zu suchen sein. Die Regelungen sind primär prozessualer Natur, sie enthalten nur wenige materielle Mindestnormen, die verbindlich einzuhalten sind, und ihr Verpflichtungscharakter ist gering. Das macht zwar einerseits den Charme eines solchen Regulierungsansatzes aus und erhöht die Akzeptanz und Durchsetzbarkeit auf Arbeitgeberseite, gleichzeitig liegt aber darin auch seine Schwäche (Bahn Müller et al. 1993: 253 f.; Breisig 1997; IG Metall 2001). Wirkungen entfaltet dieser „Soft-law-Ansatz“ nur dann, wenn die Betriebsparteien den tarifpolitischen Anstoß aufgreifen, indem sie eigene Maßstäbe für eine qualifizierte Umsetzung entwickeln und ihre betriebliche Weiterbildungspraxis entsprechend neu ausrichten. Tun sie dies, d. h. werden Qualifizierungsgespräche gut vorbereitet, in qualifizierter Weise geführt und sorgfältig nachbearbeitet, wird sowohl den Betrieben/Verwaltungen als auch den Beschäftigten einiges abverlangt (Düll 1993; Neuberger 2008; Breisig 2001; ver.di 2011; F.A.T.K. 2011).

Beschäftigte sollten wissen, welche Kompetenzen sie haben und welche sie brauchen, um ihre aktuelle Arbeit fachgerecht erledigen und die absehbaren künftigen Anforderungen bewältigen zu können. Zudem sollten sie geklärt haben, welche persönlichen Entwicklungspotentiale und -ziele sie für sich sehen. Eine solche Selbstklärung ist, wenn sie fundiert vorgenommen wird, keine geringe Herausforderung. Erhebliches wird auch von Führungskräften verlangt. Sie sollten nicht nur wissen, welche Kompetenzen ihre Mitarbeiter haben und welche Anforderungen sie aktuell bewältigen müssen, sondern auch, welche Entwicklungen in mittlerer Frist auf sie zukommen und welche Konsequenzen dies für den quantitativen und qualitativen Personaleinsatz voraussichtlich haben wird. Sie sollten die strategischen Planungen ihres Betriebes (sofern es sie gibt) kennen und sie auf ihren Aufgabenbereich transponieren. Es ist somit einiges erforderlich, damit Qualifizierungsgespräche gut fundiert und mit Gewinn für beide Seiten geführt werden können. Die Betriebsparteien müssen allerdings nicht handeln, sie können. Mindestanforderungen, aus denen sich ergäbe, auf welcher informationellen Basis und in welcher Qualität Qualifizierungsgespräche durchgeführt und wie sie nachbereitet werden müssen, gibt es nicht. Auch ein Anspruch auf Maßnahmen, die geeignet sind, einen festgestellten Qualifizierungsbedarf zu befriedigen, existiert nicht. Eine verpflichtend abzuschließende Betriebs- bzw. Dienstvereinbarung ist nicht vorgesehen. Diese „Zahnlosigkeit“ macht es leicht, die Qualifizierungsbestimmungen nicht aufzugreifen, weil unter Bezugnahme auf den Tarifvertrag der Arbeitnehmervertretung keine Möglichkeit eröffnet wird, als nötig erachtete Veränderungen und Qualität einzufordern.

(2) Geringer Problem- und Handlungsdruck

Eine zweite Ursache liegt u. E. in dem nur bedingt vorhandenen Problem- und Handlungsdruck der Betriebsparteien. Das Personal-/Weiterbildungsmanagement sieht zwar das eine oder andere Defizit, etwa im Weiterbildungscontrolling, in der Systematik der Bedarfsermittlung und in der Abstimmung der Qualifizierungsplanung mit anderen Planungsprozessen. In wesentlichen Punkten herrscht jedoch Zufriedenheit. Der Umfang und die Qualität des Angebots werden mehrheitlich positiv beurteilt. 84% (ÖD) bzw. 88% (M+E-Ind.) halten z. B. das Weiterbildungsangebot ihres Be-

triebs bzw. ihrer Verwaltung für bedarfsgerecht. Bezogen auf verschiedene Beschäftigtengruppen liegt der Anteil zwar etwas niedriger, bei keiner wird jedoch von einer Mehrheit der befragten Manager eine markante Unterversorgung reklamiert. Die Betriebs- und Personalräte sind kritischer. Etwas mehr als die Hälfte von ihnen sieht das Weiterbildungsangebot insgesamt als nicht bedarfsgerecht an, insbesondere jenes für Beschäftigte im unteren Qualifikationssegment. Es gibt somit Kritik, sie wird jedoch zumeist nicht nachdrücklich vorgetragen – vor allem stehen die Betriebs- und Personalräte unter keinem starken Druck ihrer Belegschaften. Das wird am Stellenwert des Themas in der Arbeit der Interessenvertretung deutlich, die insbesondere in den Personalratsgremien des ÖD niedrig ist (siehe Tab. 4). Bei den Betriebsräten nimmt Weiterbildung einen mittleren Rang ein.¹² Auch für sie haben andere damit im Kontext stehende, jedoch oft nicht verbundene Themen Vorrang: Beschäftigungssicherung, die Umsetzung von Entgeltrahmenabkommen oder die Arbeitszeitgestaltung. Bezogen auf diese Handlungsfelder gibt es starke und klar artikulierte Erwartungen an die Interessenvertretungen, was für Weiterbildung so nicht zutrifft. Sofern Betriebs- und Personalräte dies zu ihrem Thema machen, tun sie dies meist, weil sie dessen strategische Bedeutung erkannt haben und nicht, weil sie unter einem Druck der Belegschaft stehen.

Tab. 4: Als „sehr hoch“/„sehr wichtig“ eingestufte Stellenwert verschiedener Arbeitsfelder innerhalb der Betriebs-/ Personalratsgremien (tarifgebundene Betriebe/Verwaltungen mit mehr als 200 Beschäftigten; Angaben in Prozent)

Personalräte Kommunen und Landkreise		Betriebsräte M+E-Industrie BaWü	
Beschäftigungssicherung	35	Beschäftigungssicherung	73
Arbeits-/Gesundheitsschutz	18	Entgeltrahmenabkommen	46
Leistungsentgeltgestaltung	16	Arbeitszeitgestaltung	46
Arbeitszeitgestaltung/-verlängerung	12	Gesundheitsschutz	35
Überleitung BAT/TVöD; Eingruppierung	11	Qualifizierung/Weiterbildung	33
Privatisierung/Outsourcing	9	Arbeitsgestaltung	30
demographischer Wandel	7	Leistungsentlohnung	22
Arbeitsorganisation/-gestaltung	7	Leistungspolitik	22
Qualifizierung/Weiterbildung	3	andere Entlohnungsfragen	18
		ökologische Fragen	11
		Gewinnbeteiligung	9

¹² Der nachrangige Stellenwert von Weiterbildung im Betriebsratshandeln bzw. die Diskrepanz zwischen den mitbestimmungsrechtlichen Möglichkeiten und ihrer (geringen) Nutzung wurden schon häufig diagnostiziert (Heimann 1992: 325; Grass 1997: 157 f.; Müller-Jentsch 1999: 244; Martin/Behrends 1999: 70; Dobischat/Seifert 2001: 97). Eine nachhaltige Veränderung in den Prioritäten scheint es bislang nicht gegeben zu haben, was als Indiz einer relativen Neutralität der Weiterbildung gegenüber konjunkturellen Problemlagen gewertet werden kann.

(3) *Unterschiedlicher Verpflichtungscharakter von Qualifizierungsgesprächen bei verbreiteter „Exit-Kultur“ im ÖD*

Ein dritter Grund für die besonders schwachen Effekte der Qualifizierungsbestimmungen im ÖD ist die eingeschränkte Akzeptanz von Qualifizierungsgesprächen, die in der Regel in das als „Klassiker“ der Personalentwicklung geltende „Mitarbeitergespräch“ eingebunden sind. Vorbehalte gibt es bei Beschäftigten, Führungskräften und nicht zuletzt bei Personalräten. Nicht wenige bezweifeln den Nutzen, beklagen den hohen Zeitaufwand oder fürchten eine damit einhergehende Arbeits- und Leistungskontrolle. Obwohl Mitarbeitergespräche teilweise per Gesetz oder Dienstanweisung verpflichtend vorgeschrieben sind, werden sie vielfach nicht geführt und von den Beschäftigten und deren Interessenvertretung auch nicht eingefordert. Fast durchweg besteht zudem die Möglichkeit, sich der Teilnahme an den Gesprächen zu entziehen. Die Exit-Optionen in Dienstvereinbarungen sind meist durch Interventionen der Personalvertretungen zustande gekommen, die mit Verweis auf das Schutzinteresse der Beschäftigten den Verpflichtungscharakter von PE-Instrumenten herabzusetzen versuchen. Eine entsprechende „Kultur der Freiwilligkeit“ gibt es in der M+E-Industrie nicht. Hier haben bereits die Tarifparteien die Qualifizierungsgespräche mit einer höheren Verbindlichkeit versehen. Beschäftigte sind verpflichtet, an der Ermittlung des Qualifizierungsbedarfs mitzuwirken, wozu ausdrücklich die Teilnahme an vereinbarten Qualifizierungsgesprächen gehört. Zudem führt eine unbegründete Ablehnung von vereinbarten Qualifizierungsmaßnahmen zum Wegfall der Entgeltabsicherung bei Um- und Abgruppierungen. Diese Regelungen sind in der M+E-Industrie weitgehend auch von den Betriebsräten akzeptiert.

(4) *Entstehungsgeschichte der Tarifregelung*

Ein Gutteil der Unterschiede im Umgang insbesondere der Betriebs- und Personalräte mit den Qualifizierungsbestimmungen, in ihrer Bewertung und auch in den ihnen zugeschriebenen Effekten dürfte sich auch aus ihrer unterschiedlichen Entstehungsgeschichte und tarifpolitischen Einbettung erklären. In der M+E-Industrie Baden-Württembergs waren sie Ergebnis einer speziell auf die Qualifizierungsthematik zugeschnittenen Tarifbewegung, auf welche die Mitglieder und Funktionäre durch eine breite Informationskampagne vorbereitet wurden, für die mobilisiert und gestritten und die teilweise auch von Arbeitsniederlegungen flankiert wurde. Galt es bis dahin als unrealistisch, Beschäftigte in größerer Zahl für eine tarifliche Regulierung von Weiterbildung mobilisieren zu können, zeigte das baden-württembergische Beispiel, dass dies durchaus möglich ist. Zwar reichte die Mobilisierung nicht so weit, dass ein Erzwingungsstreik realistisch gewesen wäre, wohl aber führte sie zu einer bis dahin kaum für möglich erachteten Sensibilisierung und (eingeschränkten) Handlungsbereitschaft der betrieblichen Gewerkschaftsfunktionäre und Mitglieder. Die Tarifbewegung mündete in einen speziellen Tarifvertrag zur Qualifizierung, dem ersten in der M+E-Industrie überhaupt. Zudem hatte der Tarifvertrag Vorläufer, die Tarif- und Betriebsparteien hatten mithin Erfahrungen, nicht zuletzt jene, dass eine betrieblich nicht vorbereitete und verankerte Tarifregelung zur Weiterbildung wenig bewirkt (Bahn Müller et al. 1993; Seitz 1997).

Im ÖD war die Entstehungsgeschichte des § 5 TVöD eine ganz andere. Sie war Teil des komplexen, eine Vielfalt von Themen umfassenden und schiedlich-friedlich auf dem Verhandlungswege realisierten Reformprojektes TVöD (Meerkamp 2008; Schmidt et al. 2011). Der § 5 war in diesem umfassenden Reformpaket nur ein Abschnitt und sicher nicht der wichtigste. Dass Forderungen zur Qualifizierung in das Forderungspaket aufgenommen wurden, war den mit dem Reformprojekt näher Vertrauten sicher bekannt, gleichwohl blieb es eine Spezialistendiskussion strategisch denkender Funktionäre und Tarifpolitiker, die wenig Breite hatte. Eine vorbereitende betriebliche Diskussion fand nicht statt. Die Identifikation der Beschäftigten, der Personalräte und auch der gewerkschaftlichen Funktionäre mit der Regelung war dementsprechend deutlich abgeschwächer als in der M+E-Industrie und damit auch die Bereitschaft, sie offensiv aufzugreifen und umzusetzen.

(5) Umsetzungsbegleitung durch die Gewerkschaften

Hinzu kommen Unterschiede in der Umsetzungsbegleitung durch ver.di und die IG Metall. Beide Gewerkschaften maßen ihr keine der Umsetzung etwa des Entgeltrahmenabkommens oder der Leistungsorientierten Bezahlung auch nur annähernd vergleichbare Bedeutung zu. Die IG Metall bot jedoch lokal und regional deutlich mehr Unterstützung an als ver.di. Die Hälfte der befragten Betriebsräte berichtet von Umsetzungshilfen der IG Metall, die in Anspruch genommen wurden, hauptsächlich Schulungen und betriebliche Beratungen durch die Verwaltungsstellen, Broschüren und Musterbetriebsvereinbarungen. Ein vergleichbar breites Angebot gab es seitens ver.di nicht. Dies lag allerdings nicht wie auf Arbeitgeberseite daran, dass es nicht als gewerkschaftlicher Auftrag betrachtet worden wäre, die betrieblichen Funktionäre in der Umsetzung zu begleiten. Vielmehr fehlte es an Erfahrung, Umsetzungsstrukturen und eine entwickelte Umsetzungskultur von Tarifverträgen, wie sie sich in der M+E-Industrie seit langem entwickelt hat (Schauer et al. 1984), existieren bisher im ÖD kaum. Sie waren auch nicht nötig, da die Umsetzung von Tarifverträgen meist über Verwaltungsakte erfolgte (Dienstanweisung, gesetzliche Regelung). Eine Umsetzungs- und Betriebspolitik, vergleichbar jener in der M+E-Industrie, war somit nicht erforderlich.

Dies ändert sich jedoch in dem Maße, in dem die Dezentralisierung der Tarifpolitik auch im ÖD voranschreitet und vermehrt qualitative sektorale Rahmenabkommen mit betrieblichem Konkretisierungsbedarf abgeschlossen werden (Bahn Müller 2010; Keller 2010: 90 ff.). Sollen gestaltungsoffene Tarifverträge entsprechend gewerkschaftlicher Intentionen im Betrieb umgesetzt werden, sind eine Unterfütterung der Tarifpolitik durch eine gewerkschaftliche Betriebspolitik und entsprechende Umsetzungskonzepte unabdingbar. Diese scheinen die Personalräte der befragten Kommunen und Landkreise erheblich häufiger vermisst zu haben als die Betriebsräte der M+E-Industrie Baden-Württembergs, von denen die Unterstützung durch die zuständige Gewerkschaft lediglich 14% als weniger bzw. nicht zufriedenstellend bewerten, während dies 52% der Personalräte tun.

7. Fazit

Fassen wir die Befunde zur Umsetzung und zu den Effekten der Qualifizierungsbestimmungen für den ÖD und die M+E-Industrie zusammen, sind die Ergebnisse in der Summe ernüchternd. Die Wirkungen sind schwach, im ÖD noch deutlich schwächer als in der M+E-Industrie. Im ÖD registrieren maximal ein Viertel der Betriebsparteien Wirkungen, in der M+E-Industrie Badens-Württembergs nur etwa die Hälfte, wobei die Voraussetzungen dort durch die Erfahrungen mit der Vorläuferregelung verglichen mit anderen Tarifregionen noch eher günstig sind (vgl. für NRW Lenz/Voß 2009). Einen starken Einfluss auf das betriebliche Weiterbildungsgeschehen haben die Tarifregelungen in beiden Branchen nicht. Sie werden von den Betriebsparteien vielfach übergangen und von den Beschäftigten oft nicht wahrgenommen. Zwischen den Effekten der Qualifizierungsabkommen und der strategischen Bedeutung, die diesem Themen- und Regulierungsfeld zugeschrieben wird, klafft somit eine beträchtliche Lücke. Lassen sich auf diesem Weg die zu Recht beklagten Defizite in der Weiterbildung abbauen, die Gefahr einer systematischen Unterinvestition in Humankapital bannen, die Weiterbildungsbeteiligung steigern und die soziale Selektivität reduzieren? Lassen sich die Bedarfsermittlung und Weiterbildungsplanung nachhaltig verbessern, die Transferierbarkeit und Verwertbarkeit der erworbenen Kompetenzen sicherstellen und zudem die Erwartungen einlösen, die aus organisational-politischer Perspektive an diesen tarifpolitischen Ansatz geknüpft werden?

Legt man die Messlatte so hoch, fällt die Antwort – bei Unterschieden in einzelnen Zielgrößen – eher negativ aus. Eine höhere Weiterbildungsteilnahme aufgrund tariflicher Qualifizierungsregelungen, eine Verringerung der sozialen Selektivität oder eine Steigerung der Investition in Weiterbildung konnte bisher nicht, zumindest nicht eindeutig, nachgewiesen werden (Düll/Bellmann 1998; Seitz 1997; Bahn Müller/Fischbach 2006; Bahn Müller/Hoppe 2010). Allerdings ist der im ÖD wie in der M+E-Industrie gewählte tarifpolitische Ansatz auch nicht darauf ausgerichtet, die Weiterbildungsteilnahme auszuweiten, die Budgets zu erhöhen oder die soziale Selektivität zu reduzieren. Diese Ziele werden, wenn überhaupt, nur mittelbar tangiert. Insofern sollten die Qualifizierungsregelungen dieser Branchen auch nicht daran gemessen werden.

Die Erwartungen sollten dem tarifpolitischen Ansatz und seinen Potentialen angemessen sein und diese zielen im Falle der hier diskutierten Regelungen primär auf die Chancen der Beschäftigten, ihre Interessen in die Weiterbildungsplanung besser einbringen zu können. Und darauf bezogen kann festgestellt werden: Der Anspruch auf ein Qualifizierungsgespräch existiert, die Beteiligungschancen sind ausgeweitet, die Beschäftigten haben das Recht, ihren Qualifizierungsbedarf anzumelden und in den betrieblichen Planungs- und Entscheidungsprozess einzubringen. Und sie haben, was angesichts der Tendenz zur Privatisierung von Weiterbildungskosten nicht gering zu schätzen ist, einen Anspruch darauf, dass Maßnahmen der Anpassungs-, Erhaltungs- und Entwicklungsqualifizierung bzw. vom Arbeitgeber veranlasste Qualifizierungsmaßnahmen auch von diesem bezahlt werden. Genutzt bzw. offensiv aufgegriffen werden Tarifregelungen bisher jedoch nur von einer Minderheit. Immerhin zeigt diese Gruppe der Umsetzungsaktiven, dass man Tarifregelungen des hier zur Diskussion stehenden Typs durchaus zum Anlass nehmen kann, die Weiterbildungspraxis auf den

Prüfstand zu stellen und Qualifizierungsgespräche zu einem wichtigen Teil eines umfassenden Personalentwicklungskonzepts zu machen. Solche Beispiele sind bisher rar, aber es gibt sie.

Die Qualifizierungsregelungen des TVöD und der M+E-Industrie waren für die Gewerkschaften ein Einstieg in eine tarifliche Regulierung von Weiterbildung und dieser ist erfolgt. Dabei kann es jedoch nicht bleiben, wollen die Gewerkschaften zu einem einflussreichen Akteur in der beruflichen und betrieblichen Weiterbildung werden, der prägend auf das betriebliche Weiterbildungsgeschehen wirkt und in der Lage ist, substantielle Verbesserungen auch im Hinblick auf Planung, Finanzierung, Weiterbildungsteilnahme und soziale Selektivität zu erreichen. Hierzu reichen die bisherigen Tarifregelungen offensichtlich nicht aus.

Die Wirksamkeit dieses Typs von Abkommen kann allerdings, wie der Vergleich zwischen der M+E-Industrie und dem ÖD zeigt, gesteigert werden, wenn erstens im Vorfeld eines solchen Tarifabschlusses eine gründliche Analyse der branchenspezifischen Bedingungen vorgenommen und eine Debatte mit den betrieblichen Akteuren darüber geführt wird, wo die Probleme liegen und welchen Beitrag eine Tarifregelung zu deren Lösung leisten kann. Zum Zweiten ist es angeraten, entsprechende Tarifregelungen nicht beiläufig und lautlos abzuschließen, sondern sie zum Ergebnis einer mobilisierungsfähigen Tarifbewegung zu machen. Notwendig ist drittens eine aktive Unterstützung der Betriebsparteien bei der Umsetzung solcher qualitativer und gestaltungsoffener Regelungen durch die Tarifparteien. Angesprochen sind hier vor allem die Gewerkschaften, da Arbeitgeberverbände, von wenigen Ausnahmen wie dem Entgeltrahmenabkommen und der Leistungsorientierten Bezahlung angesehen, es zumeist nicht als ihre Aufgabe ansehen, sich in die betriebliche Umsetzung von Tarifverträgen einzumischen. Für Gewerkschaften stellt sich dagegen gerade im Kontext der Dezentralisierung der Tarifpolitik und einer zunehmenden Bedeutung von tariflichen Rahmenregelungen die Frage, welche darüber hinausgehenden Ziele sie verfolgen und wie sie eine ihren Intentionen entsprechende Umsetzung der Tarifabkommen sicherstellen (Haipeter 2009; Bahn Müller 2010). Dazu müssen sie allerdings Umsetzungskonzepte entwickeln und entsprechende Strukturen bereitstellen. Für die Gewerkschaften sind damit zusätzliche Belastungen verbunden, jedoch auch die Chance, sich in den Betrieben und Verwaltungen als Dienstleister und kompetenter Berater zu profilieren und Handlungsfähigkeit zu gewinnen. Auch ein Beitrag zur „organisationspolitischen Stabilisierung durch mitgliederorientierte Dienstleistungen“ ist möglich (Urban 2005: 192). Die Betriebs- und Personalräte sind jedenfalls, wie die Erfahrungen zeigen, auf externen Support angewiesen. Ihre zeitlichen Ressourcen und fachlichen Kompetenzen reichen oftmals nicht aus, den (oft langwierigen) Umsetzungsprozess ausschließlich mit eigenen Kapazitäten zu bewältigen. Sie brauchen Unterstützung. Was diesbezüglich notwendig ist, kann auch Gegenstand des Verhandlungsprozesses bzw. des Tarifabschlusses sein, wie die Beispiele der „Agentur zur Förderung der beruflichen Weiterbildung“ oder die „Stiftung Weiterbildung“ in der chemischen Industrie zeigen.

Literatur

Baethge, M./Baethge-Kinsky, V. (2003): Der ungleiche Kampf um das Lebenslange Lernen. Edition Quem Bd. 16. Münster/New York/München/Berlin.

- Bahn Müller, R. (2002): Weiterbildung per Tarifvertrag? „Instrumentelle Bildungsinteressen“ und gewerkschaftliche Politik. In: Röder, W.J./Dörre, K. (Hrsg.): Lernchancen und Marktwänge: Bildungsarbeit im flexiblen Kapitalismus. Münster: 69-84.
- Bahn Müller, R. (2009): Qualifizierungstarifverträge – ein Fuß in der Tür. In: Denk-doch-mal.de. Netzwerk für Gesellschaftsethik e.V., 1/2009. <http://www.denk-doch-mal.de/node/146>.
- Bahn Müller, R. (2010): Dezentralisierung der Tarifpolitik – Re-Stabilisierung des Tarifsystems? In: Bispinck, R./Schulten, T. (Hrsg.): Zukunft der Tarifautonomie. 60 Jahre Tarifvertragsgesetz: Bilanz und Ausblick. Hamburg: 81-113.
- Bahn Müller, R./Bispinck, R./Schmidt, W. (1993): Betriebliche Weiterbildung und Tarifvertrag. Eine Studie über Probleme qualitativer Tarifpolitik in der Metallindustrie. München und Mering.
- Bahn Müller, R./Fischbach, S. (2006): Qualifizierung und Tarifvertrag. Befunde aus der Metallindustrie Baden-Württembergs. Hamburg.
- Bahn Müller, R./Hoppe, M. (2010): Betriebliche Weiterbildung im Kontext tariflicher Qualifizierungsbestimmungen im öffentlichen Dienst. Ergebnisse einer Befragung von Personal-/ Weiterbildungszuständigen und Personalräten in Städten, Gemeinden und Kreisverwaltungen. Tübingen. http://www.fatk.uni-tuebingen.de/files/fatk-befragung____5_tv_d_-_gesamtergebnisse.pdf
- Bahn Müller, R./Hoppe, M. (2011): Tarifliche Qualifizierungsbestimmungen im öffentlichen Dienst: Betriebliche Umsetzung und Effekte. In: WSI-Mitteilungen, 64(7): 319-327.
- BDA/BDI (2007): Bildung schafft Zukunft. Berufliche Weiterbildung. Schlüssel zur Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit. Berlin.
- Bispinck, R. (2000): Qualifizierung und Weiterbildung in Tarifverträgen – Bisherige Entwicklung und Perspektiven. Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 42. Düsseldorf.
- Breisig, T. (1997): Personalentwicklung und Qualifizierung als Handlungsfeld des Betriebsrats. Baden-Baden.
- Breisig, T. (2001): Personalbeurteilung - Mitarbeitergespräch - Zielvereinbarungen. Grundlagen, Gestaltungsmöglichkeiten und Umsetzung in Betriebs- und Dienstvereinbarungen, 2. Auflage. Frankfurt a. M.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)(2008): Pressemitteilung 044/2008. <http://bmbf.de/press/2254.php>.
- Busse, G./Heidemann, W. (2005): Betriebliche Weiterbildung. Analyse und Handlungsempfehlungen, 2. erweiterte und aktualisierte Auflage. Frankfurt a. M..
- Busse, G./Seifert, H. (2009): Tarifliche und betriebliche Regelungen zur beruflichen Weiterbildung. Eine explorative Studie. Gutachten für das Ministerium für Bildung und Forschung. Edition der Hans-Böckler-Stiftung 233. Düsseldorf.
- Dobischat, R./Seifert, H. (2001): Betriebliche Weiterbildung und Arbeitszeitkonten. In: WSI-Mitteilungen, 54(2): 92-101.
- Düll, H. (1993): Das Mitarbeitergespräch aus Sicht der Personalforschung. In: Becker, F.G. (Hrsg.): Empirische Personalforschung: Methoden und Beispiele. Zeitschrift für Personalforschung, Sonderband. München und Mering: 257-278.
- Düll, H./Bellmann, L. (1998): Betriebliche Weiterbildung in West- und Ostdeutschland. Eine theoretische und empirische Analyse mit den Daten des IAB-Betriebspanel 1997. In: MittAB, 39(2): 205-225.
- Ellguth, P./Kohaut, S. (2011): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2010. In: WSI-Mitteilungen, 64(5): 242-247.
- Europäischer Metallgewerkschaftsbund (EMB)(2005): Das persönliche, tarifvertraglich garantierte Recht auf Qualifizierung und Weiterbildung. Eine gemeinsame Forderung für eine gemeinsame Zukunft. 5. Tarifpolitische Konferenz des EMB am 11./12. Oktober 2005 in Rom. <http://www.eucoban.eu/EMF/Collective-Bargaining-Policy/The-first-common-demand-2005-2009>.
- Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur (F.A.T.K.) (Hrsg.) (2011): Die Umsetzung des § 5 TVöD/TV-L. Checkliste für Personal- und Qualifizierungsverantwortliche. Tübingen.
- Frerichs, P./Pohl, W./Fichter, M./Gerster, J./Zeuner, B. (2004): Zukunft der Gewerkschaften. Zwei Literaturstudien. Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapiere Nr. 44, 2. unveränderte Auflage. Düsseldorf.

- Grass, B. (1997): Die Rolle der Betriebsräte in der Aus- und Weiterbildung. In: Zeitschrift für Personalforschung, 11(2): 140-160.
- Haipeter, T. (2009): Kontrollierte Dezentralisierung? Abweichende Tarifvereinbarungen in der Metall- und Elektroindustrie. In: Industrielle Beziehungen, 16(3): 232-253.
- Heidemann, W. (2010): Betriebliche Weiterbildung: Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen. In: Praxishandbuch WeiterbildungsRecht, Stand Juni 2010: 3-38.
- Heimann, K. (1992): Gewerkschaftliche Reformpolitik in einer Qualifikationsgesellschaft. Kritische Zwischenbilanz und Perspektiven im Feld der beruflichen Weiterbildung. In: WSI-Mitteilungen, 45(6): 321-329.
- IG Metall (2001): Zukunft gestalten: Qualifizierung für alle! Hintergründe und Zusammenhänge der Diskussion um Qualifizierung und Gestaltung betrieblicher Weiterbildung – Darstellung des Tarifvertrages zur Qualifizierung. Frankfurt a. M..
- Institut der Deutschen Wirtschaft (IW)(1988): Streitsache: Mehr Markt in der Weiterbildung. Köln.
- Keller, B. (2010): Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Ein Überblick über die Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen, Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 36. Berlin.
- Kommission der europäischen Gemeinschaft (2010): Memorandum über Lebenslanges Lernen, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, 30.10.2010. Brüssel.
- Kreft, J. (2006): Gewerkschaften und Spitzenverbände der Wirtschaft als bildungspolitische Akteure. Positionen, Strategien und Allianzen. Wiesbaden.
- Lenz, K./Voß, A. (2009): Analyse der Praxiserfahrungen zum Qualifizierungstarifvertrag der Metall- und Elektroindustrie NRW. Explorative Kurzstudie. Arbeitspapier 172. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
- Martin, A./Behrends, T. (1999): Betriebliche Weiterbildung im Lichte der theoretischen und empirischen Forschung. In: Martin, A./Mayrhofer, W./Nienhäuser, W. (Hrsg.): Die Bildungsgesellschaft im Umbruch? Festschrift für Wolfgang Weber. München und Mering: 49-82.
- Meerkamp, A. (2008): Neue Gestaltung des Tarifrechts im öffentlichen Dienst. In: Bispinck, R. (Hrsg.): Verteilungskämpfe und Modernisierung. Aktuelle Entwicklungen in der Tarifpolitik. Hamburg: 109-122.
- Moraal, D. (2009): Standortbestimmung: Berufliche Weiterbildung in Deutschland im europäischen Vergleich. In: Denk-doch-mal.de. Netzwerk für Gesellschaftsethik e.V., 1/2009, <http://www.denk-doch-mal.de/node/146>.
- Müller-Jentsch, W. (1999): Berufsbildung – Eine Arena der industriellen Beziehungen? In: Harney, K./Tenorth, E.-E. (Hrsg.): Beruf und Berufsbildung, Zeitschrift für Pädagogik 40, Beiheft 1999. Weinheim: 233-248.
- Neuberger, O. (2008): Das Mitarbeitergespräch, 6. Auflage. Leonberg.
- Sanders, F. (2006): Verknüpfung von Arbeit und Lernen. In: Schumann, M. et al. (Hrsg.): Auto 5000: ein neues Produktionskonzept. Die deutsche Antwort auf den Toyota-Weg? Hamburg: 79-89.
- Schauer, H./Dabrowski, H./Neumann, U./Sperling, H. J. (1984): Tarifvertrag zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Arbeitspolitik am Beispiel des Lohnrahmentarifvertrags II. Frankfurt a.M./New York.
- Schmidt, W./Müller, A./Trittel, N. (2011): Der Konflikt um die Tarifreform des öffentlichen Dienstes. Berlin.
- Seitz, B. (1997): Tarifierung von Weiterbildung. Eine Problemanalyse in der deutschen Metallindustrie. Opladen.
- Stegmaier, J. (2010): Betriebliche Berufsausbildung und Weiterbildung in Deutschland. IAB Nürnberg. <http://doku.iab.de/externe/2010/k100430301.pdf>.
- TNS Infratest Sozialforschung (2008): Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland – Eckdaten zum BSW-AES 2007. München.
- Urban, H. (2005): Wege aus der Defensive. Schlüsselprobleme und -strategien gewerkschaftlicher Revitalisierung. In: Detje, R./Pickshaus, K./Urban, H. (Hrsg.): Arbeitspolitik kontrovers. Zwischen Abwehrkämpfen und Offensivstrategien. Hamburg: 187-212.

- ver.di (Hrsg.) (2004): Berufliche Weiterbildung – Ein Schwerpunkt für die ver.di-Tarifpolitik? Dokumentation Workshop am 11. 10. 2004 in Berlin. Berlin.
- ver.di/IG Metall (Hrsg.) (2005): Berufliche Weiterbildung – eine Gestaltungsaufgabe für Tarifverträge. Eine gemeinsame Diskussion von ver.di und IG Metall. Dokumentation Workshop 10./11.2.2005 in Berlin. Berlin.
- ver.di (Hrsg.) (2011): Gute Umsetzung des § 5 TVöD/TV-L. Berlin.
- Weiß, R./Hüchtermann-Hoppe, M./Kirchner, J./Kramer, W./Zedler, R. (1990): Betriebliche Weiterbildung - Forschungsstand und Forschungsperspektiven aus betrieblicher Sicht. In BMBW (Hrsg.): Betriebliche Weiterbildung. Forschungsstand und Perspektiven. Schriftenreihe Studien zu Bildung und Wissenschaft 88. Bonn: 1-191.
- Werner, D. (2006): Trends und Kosten der betrieblichen Weiterbildung – Ergebnisse der IW-Weiterbildungserhebung 2005. Vorabdruck aus: IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 33(1).